

На правах рукописи

Амосов Константин Михайлович

**АКТЫ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЁ СУБЪЕКТАХ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань-2006 г.

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Хабибуллина Гульнара Рушановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Малый Александр Федорович

кандидат юридических наук
Ибрагимова Лиана Ильгизовна

Ведущая организация: **Ульяновский государственный университет**

Защита состоится «21» апреля 2006 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г.Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «20» марта 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность диссертационного исследования. Принципы признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, утвердившиеся в Конституции Российской Федерации 1993 года, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации определяют обязанность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹ поощрять и развивать деятельность по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, способствовать их восстановлению в случае нарушения.

С этой целью в Российской Федерации и в отдельных субъектах Российской Федерации получила распространение система несудебных государственных учреждений, призванных в надзорном порядке гарантировать неотчуждаемость и нерушимость прав и свобод, их неисчерпаемость, недопустимость отмены или умаления, необоснованное ограничение в содержании и объеме.

Составной частью этой системы выступает институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и институт Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Обращение к исследованию конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и конституционного (уставного) института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации связано с тем, что до сих пор не решены в должной мере проблемы нормативного регулирования ряда элементов правового статуса Уполномоченных, включая использование и применение ими специальных правовых средств воздействия в ходе реализации собственных полномочий. Более того, законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, учредивших данный институт далеко не единообразно в их характеристике, а также не отличается полнотой правового регулирования.

Анализ юридической природы и классификация актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, в свою очередь, невозможны без теоретического осмысления их участие в правотворчестве, правореализационной и юрисдикционной видах деятельности.

Поэтому актуально научное исследование актов, опосредующих деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации,

* В основе конституционной (уставной) обязанности субъектов Российской Федерации закрепить и сформулировать собственную систему организационно-правовых гарантий прав и свобод человека и гражданина лежит принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти в Российской Федерации в области прав и свобод человека и гражданина, согласно которому их защита относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

что объективно способствует дальнейшему совершенствованию правовых основ их организации и функционирования, а также укреплению гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Степень разработанности темы. Отдельные вопросы, относящиеся к проблеме данного диссертационного исследования, нашли свое отражение в трудах отечественных и зарубежных ученых-правоведов.

Так, для характеристики Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в качестве участников правотворческой деятельности, процесса реализации норм права и юрисдикционной деятельности привлекались труды: С.С.Алексеева, Г.А. Беленкова, В.П. Божьева, В.И. Власова, В.М. Горшенева, С.А. Горшковой, Ю.И. Гревцова, Ф.А. Григорьева, И.Я. Дюрягина, В.В. Ершова, Ю.Х. Калмыкова, В.Н. Карташова, В.В. Копейчикова, Д.Г. Курдюкова, В.А. Лория, Д.Г. Лукина, Р. Лукича, М.К. Маликова, А.В. Малько, Г.Н. Манова, Н.И. Матузова, П.Е. Недбайло, М.Ф. Орзиха, Е.В. Осиповой, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Б.И. Пугинского, Ю.С. Решетова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Туманова, Ф.Н. Фаткуллина, А.Ф. Черданцева, Ф.А. Черкасова, И.Б. Шахова, Н.В. Щербаковой, Л.С. Явича.

В ходе работы над диссертацией автор также использовал работы А.С. Автономова, М.С. Башимова, В.В. Бойцовой, Л.В. Бойцовой, Г.Г. Вагизова, Р.М. Валеева, Д.В. Замышляева, В.И. Засыпаловой, Н.В. Кузьминых, А.Г. Майорова, Е.Г. Маркеловой, С.Н. Матвеева, Г. Мурашина, С.А. Князькина, Н.Ю. Хаманевой, К.Д. Шаймарданова, Ю.С. Шемшученко.

Проблемы, связанные с формированием и функционированием института омбудсмана, также рассматривались учеными зарубежных стран, включая Д. Брибосиа, Е. Лентовски, Л. Фридмэна, А. Хиль Роблеса.

Однако анализ научной литературы свидетельствует о том, что некоторые вопросы реализации правового статуса уполномоченных остаются малоизученными, и прежде всего это замечание относится к тем юридическим документам и материалам, которые отражают многогранную деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В науке российского конституционного права отсутствует комплексный труд, посвященный исследованию специфики актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, что и позволило определить тему диссертационного исследования, изложить свои теоретические выводы и практические рекомендации.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования – обосновать юридическую природу актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, определить их место во

внутригосударственном механизме защиты прав и свобод человека и гражданина.

Для достижения поставленной цели потребовалось решить следующие задачи:

- раскрыть роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в правотворческом процессе;
- определить специфику правореализационной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- выявить особенности участия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в юрисдикционной деятельности;
- дать определение и общую характеристику юридической природы актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- исследовать форму, структуру и содержание актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- рассмотреть механизм и гарантии реализации актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- выявить пробелы в законодательном регулировании правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и предложить практические рекомендации по совершенствованию федерального и регионального законодательства.

Объектом исследования являются акты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Предметом исследования выступают юридические свойства актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: общие и особенные признаки, форма, структура и содержание, видовое разнообразие, механизм и гарантии реализации (на примере актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан).

Методологической основой диссертационного исследования наряду с общими методами познания выступали также частно-научные методы

исследования: исторический, логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, статистический.

Правовую базу исследования составляют нормы Конституции Российской Федерации; Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие организацию и деятельность уполномоченных по правам человека.

Эмпирическую основу исследования образуют официальные документы и материалы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: доклады (ежегодные, специальные); заключения; представления; уведомления (о принятии жалобы к рассмотрению, об отказе в принятии жалобы к рассмотрению); запросы; письменные поручения (о проведении экспертных исследований, подготовке заключений); договоры, соглашения о взаимодействии и сотрудничестве; обращения и ходатайства в иные органы государственной власти от имени уполномоченных; разъяснения и некоторые другие.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в теоретическом осмыслении юридической природы актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Результатом разработки темы диссертационного исследования являются следующие **основные положения, выносимые на защиту**:

1. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации участвуют в правотворчестве (законодательных (представительных) органов государственной власти; подзаконном; договорном) как организационно оформленной, строго формализованной, процессуальной деятельности публичных субъектов, наделенных правом (полномочием) на создание, изменение и отмену правовых норм.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации способствует имплементации общепризнанных принципов и норм международного права, норм международных договоров Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина в федеральное законодательство и тем самым содействует развитию международного правотворчества.

2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации по-разному воздействуют на процесс принятия законов.

Так, участие Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в законотворчестве возможно на федеральном посредством законодательного (представительного) органа государственной

власти субъекта Российской Федерации и на региональном уровнях. В последнем случае оно имеет следующие черты: предоставляется право законодательной инициативы; законодательные инициативы отличаются предметным характером; устанавливается организационно-правовой механизм, обеспечивающий участие Уполномоченного в законодательной деятельности высшего представительного учреждения субъекта Российской Федерации.

3. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации выступают субъектами правореализационного процесса в формах осуществления (использования), исполнения, соблюдения и правоприменения правовых норм, благодаря которым реализуется их статус.

Правоприменительная деятельность Уполномоченных является наиболее значимой формой правореализации, имеет оперативно-исполнительный характер и осуществляется в двух направлениях: первое связано с непосредственным осуществлением предоставленных им функций по защите прав и свобод человека и гражданина, второе – с их участием во властно-распорядительных отношениях по руководству своим аппаратом.

4. Особое значение в деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации приобретает предправореализационное направление – правовое просвещение и правовое консультирование. Для укрепления данного направления в деятельности Уполномоченных им следовало бы предоставить право официального толкования законов (федеральных или региональных) в области прав человека и их защиты.

5. Участие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в юрисдикционной деятельности характеризуется: отнесением Уполномоченных к государственным органам или должностным лицам; направленностью их действий на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина; установлением в ходе проверок фактов, имеющих юридическое значение, и их правовой оценкой; правовым режимом жалоб, направляемых к Уполномоченным (предмет, порядок подачи, условия и процедура рассмотрения); своеобразием правовых средств реагирования (заявления, запроса, обращения, ходатайства, заключения), принимаемых по результатам проведенных проверок по жалобе; запретом подменять своей компетенцией деятельность иных государственных органов и должностных лиц; запретом для других государственных органов и должностных лиц осуществлять функции Уполномоченных по разрешению юридических конфликтов; способностью инициировать применение правовых возможностей иных государственных органов и должностных лиц по защите прав и свобод человека и гражданина для завершения юрисдикционного процесса и некоторые другие.

6. Акты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

Федерации – это официальные письменные документы, принятые Уполномоченными как компетентными субъектами для решения стоящих перед ними задач, содержащие рекомендации по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию законодательства в области прав и свобод человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Вместе с тем акты Уполномоченных нуждаются не только в признании, но и охране (административной, уголовной) со стороны государства.

7. В настоящее время установление разновидностей, порядка принятия, механизма и гарантий реализации актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации относится к ведению, соответственно, Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако сравнительно-правовой анализ показывает, что по своей юридической природе большинство актов Уполномоченных являются индивидуальными правоприменительными актами, которым присущи следующие особенности: принимаются в пределах их полномочий; на основе законодательных актов, устанавливающих их статус; не содержат властных велений и, как следствие, носят рекомендательный характер для тех, кому адресуются; предполагают в ряде случаев повторное установление конкретных фактов, имеющих юридическое значение и определение норм права, подлежащих применению; их исполнение обеспечивается путем установления конкретных сроков для рассмотрения (ответа) и письменным уведомлением о принятых мерах, а также моральным авторитетом должности Уполномоченных; являются обоснованными; в ряде случаев могут способствовать пересмотру решений государственных органов и должностных лиц.

С учетом вышеуказанного считаем возможным дополнить существующую классификацию правоприменительных актов такой разновидностью как акты реагирования Уполномоченных по правам человека.

8. Форма, структура и содержание актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации определяется ими самостоятельно. Исключение составляют их обращения в иные государственные органы и к должностным лицам, облекаемые в форму запроса, жалобы или ходатайства, требования к которым устанавливаются иными нормативными правовыми актами.

9. Законодательство о статусе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации нуждается в дальнейшем совершенствовании. В частности, следует унифицировать признаки правовых актов Уполномоченных в субъектах Российской Федерации в отдельном Федеральном законе «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации»; внести в Федеральный

конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и соответствующие законы субъектов Российской Федерации об Уполномоченных отдельные разделы (главы), включающие положения о видах, порядке принятия, общих требованиях, предъявляемых к актам Уполномоченных, сведениях, излагаемых в них, порядке опубликования (доведения до сведения), сроках исполнения (уведомления), последствиях неисполнения (неуведомления), разъяснении и некоторые другие.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретические положения и фактический материал, а также рекомендации и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы:

- для совершенствования федерального и регионального законодательства об Уполномоченных по правам человека;
- в практической деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- в дальнейших научных исследованиях;
- в учебном процессе.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина», где произведено ее рецензирование и обсуждение. Отдельные положения и выводы, изложенные в диссертации, нашли свое отражение в опубликованных автором работах.

Структура диссертационного исследования обусловлена его главной целью и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность темы исследования, освещено состояние её разработанности, свидетельствующей о необходимости дальнейших изысканий в этой области, сформулированы объект, предмет, цель и задачи исследования, показаны методологические и теоретические основы исследования, выносимые на защиту. Здесь же определены научно-практическая значимость работы, указаны формы апробации результатов труда и структура диссертации.

В первой главе «Теоретические и организационно-правовые основы деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации»

и её субъектах», состоящей из трех параграфов, раскрывается их участие в правотворчестве, правореализационной и юрисдикционной видах деятельности.

В первом параграфе «Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации и регионах как субъекты правотворческой инициативы» исследуется их участие в правотворческой деятельности и процессе правообразования в целом. Автором исследуются различные подходы к определению правотворческой деятельности, предложенные в общетеоретической и отраслевой научной литературе. При этом сделан вывод, что имеющиеся определения не отражают в полной мере всех существенных сторон данного сложного правового явления, в частности, не учитывается специфика субъектов правотворческой деятельности.

Исходя из изложенного, предлагается понимать под правотворчеством организационно оформленную, строго формализованную, процессуальную деятельность публичных субъектов, наделённых правом (полномочием) на создание, изменение и отмену правовых норм.

Предлагаемое определение позволяет охватить все возможные виды правотворчества: законотворчество, подзаконное, судебное, прямое (народное), локальное и муниципальное правотворчество, а также правотворчество на международном уровне.

Применительно к проблеме участия Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её регионах в правотворческой деятельности, автор исходит из того, что данные субъекты наделены определенными правовыми средствами воздействия, которые занимают особое место в механизме правотворчества.

Правотворческая деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, характеризуется тем, что ему представлена возможность оказывать влияние на правотворчество и инициировать реформы в области прав человека путём обращения самостоятельно либо совместно с иными федеральными органами власти к субъектам права законодательной инициативы. При этом законопроектная деятельность федерального Уполномоченного является предметом его собственного нормативного регулирования, а процедура его обращения с законодательным предложением – предметом регулирования соответствующих субъектов права законодательной инициативы.

Однако в большинстве субъектов Российской Федерации Уполномоченные по правам человека являются субъектами права законодательной инициативы по вопросам своей компетенции, и, следовательно, полноправными и непосредственными участниками законодательного процесса на уровне регионов. В регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации закрепляются организационно-правовые формы и процедуры, обеспечивающие их участие в региональном законотворчестве.

Характер правотворческой деятельности Уполномоченных по правам человека (федерального, региональных) можно обозначить как субсидиарный, что обуславливает предметный характер правотворческих инициатив указанных должностных лиц; в случае их отсутствия, иные властные субъекты должны содействовать деятельности Уполномоченных путём принятия нормативных правовых актов, способствующих осуществлению и защите основных прав и свобод человека.

В первом параграфе первой главы исследуется и такое важное направление правотворческой деятельности федерального Уполномоченного, призванное способствовать имплементации норм международного права, как содействие приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с международными стандартами в области регулирования и охраны прав человека.

Диссертант предлагает учредить в субъектах Российской Федерации службу муниципальных омбудсменов с целью защиты прав и свобод человека и гражданина на уровне местных территориальных коллективов с предоставлением последним права правотворческой инициативы. Это послужит дальнейшему укреплению и развитию муниципального правотворчества.

Во втором параграфе первой главы «Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации и регионах как субъекты реализации норм права» анализируется их участие в правореализационном процессе.

Реализацию норм права (правореализацию) традиционно принято относить к узловым, наиболее значимым категориям не только общей теории государства и права, но и юридической науки и практики в целом. Представляется плодотворным определение правореализации в виде совокупности форм и средств, обеспечивающих перевод правовых предписаний в поведение субъектов. Это позволяет рассмотреть реализацию права не только как конечный результат правового регулирования, но и как процесс, юридически значимую деятельность, имеющую конкретные формы, способы, средства и стадии осуществления. По существу все формы воздействия права и формы реализации права раскрывают внутреннюю сущность правового регулирования, поэтому они применяются в определениях понятия «реализация права».

Большинство авторов определяют формы правореализации в зависимости от того, какой способ правового регулирования оформляется в реализации нормы права. В соответствии с этим выделяют соблюдение (реализацию запрета), исполнение (реализацию обязанности), использование (реализация субъективного права) и в качестве самостоятельной формы называют применение права, которая отличается от названных форм организационным, авторитарным началом, и часто её связывают с реализацией такого специфического института как полномочие. Рассмотренный подход считается в научной и учебной литературе традиционным.

Для сферы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в её регионах в той или иной степени характерно проявление всех возможных форм реализации, благодаря которым осуществляется их правовой статус. Однако их соотношение и содержание являются специфическими, т.к. для правореализационной деятельности Уполномоченных характерны публичность и субсидиарная направленность на осуществление и защиту прав и свобод отдельных индивидов. Поэтому для них наибольшее значение приобретает такая форма правореализации как **применение права**, которая в большинстве случаев и является «двигателем», способствующим реализации норм права в иных формах. При этом в работе исследуется специфика деятельности Уполномоченных в каждой из форм правореализации.

Анализ действующего законодательства в Российской Федерации позволяет сделать вывод, что правоприменительная деятельность федерального и региональных Уполномоченных по правам человека носит, во-первых, характер оперативно-исполнительный, поскольку в нем не предусматривается наделение Уполномоченных властью на использование мер государственного принуждения. Во-вторых, правоприменительная деятельность Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её регионах имеет властно-распорядительный характер, если речь идет об их руководстве своим аппаратом.

Также следует обозначить особое место в деятельности Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её регионах предправореализационного направления, а именно: просвещение в области прав и свобод человека и гражданина и правовое консультирование. Важными элементами механизма правового просвещения следует признать аппараты Уполномоченных, действующие при них консультативные и экспертные советы, а также тесное взаимодействие данных должностных лиц со средствами массовой информации и правозащитными организациями.

Работа по правовому консультированию наиболее активно ведется в субъектах Российской Федерации, где учреждаются общественные доверенные представители Уполномоченного (например, Республика Башкортостан), общественные приемные и общественные помощники (к примеру, в Республике Татарстан) и прочие.

Третий параграф первой главы «Участие уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и регионах в юрисдикционной деятельности» посвящается исследованию организационно-правовых форм участия Уполномоченных в разрешении юридических конфликтов.

Как известно, с юрисдикционной деятельностью чаще всего связано осуществление правосудия, а также деятельность органов государственного управления¹. Само понятие «юрисдикция» определяется как «установленная законом или иным нормативным актом совокупность полномочий

¹ Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора //Государство и право: 1998. № 12. – С. 13.

соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т.е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, принимать к правонарушителям юридические санкции...Специальными органами юрисдикции являются суды, арбитражные суды, уполномоченные административные органы»¹. При этом в научной литературе трактовка данного понятия дополнительно получает отраслевую окраску при определении подсудности дел (уголовно-правовая, гражданско-правовая, административная и прочая юрисдикция).

Вместе с тем, к юрисдикционной деятельности можно подходить и с более широких позиций, если иметь ввиду, что юрисдикция как государственно-властная деятельность специально уполномоченных органов государства и его должностных лиц «состоит в применении закона к юридическим конфликтам и принятии по ним правовых актов»².

Анализ действующего законодательства о правовом положении Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её регионах в определённой мере позволяют установить особенности их участия в юрисдикционной деятельности. В частности: деятельность Уполномоченных направлена на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина; этот процесс инициируется лицами, обладающими правом обращения к Уполномоченным по правам человека с жалобой; законодательно установлен правовой режим жалобы Уполномоченным, включающий в себя такие аспекты как предмет, порядок подачи и процедуру рассмотрения жалобы; определены конкретные способы реагирования Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её субъектов по фактам нарушений прав и свобод человека и гражданина, обнаружившим своё подтверждение в ходе проверки. Кроме того, их функции по разрешению юридических конфликтов в рамках компетенции Уполномоченных (федерального, региональных) не осуществляются иными государственными органами. Далее, Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации и её регионах вправе повторно устанавливать факты, имеющие юридическое значение и связанные с нарушениями прав и свобод человека и гражданина, а также оценивать их с точки зрения достоверности и полноты.

Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации и её субъектах, вынося определённые решения и заключения, адресованные конкретным субъектам, включают в них лишь свои замечания и предложения общего рекомендательного характера, что делает их участие в юрисдикционной деятельности несколько ограниченной, поскольку она может и не достигнуть в полной мере определённых законом целей, если

¹ Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М.: Книжный мир, 2002. – С. 710-711.

² Лория В.А. Правосудие по административным делам // Советское государство и право. – 1980. № 11. – С. 97.

субъекты, которым данные акты адресованы, не будут выполнять предложенные рекомендации.

Отсутствие собственных властных средств обеспечения выполнения решений и принудительного воздействия восполняется особым порядком взаимодействия Уполномоченных с иными органами и должностными лицами – в первую очередь с прокуратурой и судом. При этом названные должностные лица способствуют формированию управленческой этики, основанной на восприятии идей справедливости и гуманизма, т.е. в основе участия Уполномоченных (федерального, региональных) в юрисдикционной деятельности лежат прежде всего превентивные цели.

Наконец, если действия Уполномоченных в Российской Федерации и её регионах по восстановлению нарушенных прав и свобод не привели к ожидаемым результатам, им обязаны оказывать содействие органы, обладающие средствами государственно-властного принуждения.

Вторая глава диссертационного исследования «Юридическая природа актов уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её субъектах» состоит из трех параграфов. В первом параграфе «Понятие, виды и общая характеристика актов уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её регионах» отмечается, что Уполномоченные наделены самостоятельными правовыми средствами по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, занимающими особое место в механизме их внутригосударственной защиты. Эти средства находят свое выражение в актах правового характера, принимаемых Уполномоченными в Российской Федерации и её регионах.

Как известно, под правовыми актами понимаются не только нормативные правовые акты, но и юридические документы, т.е. внешнее словесно-документальное оформление выраженной воли государства, его органов, отдельных лиц, закрепляющее правомерное либо противоправное поведение и соответствующий результат (правовой акт-документ)¹.

Правовой акт-документ – это выражающее волю субъекта права и оформленное в установленном порядке решение, содержащее правовые средства (предписания), призванное достигать социально полезные цели, регулировать общественные отношения, и влекущее к определённым результатам (юридическим последствиям)².

Деятельность по осуществлению компетенции Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её регионах находит свое институциональное воплощение в индивидуальных правоприменительных актах.

Исследование действующего законодательства Российской Федерации и её субъектов позволяет выделить целый комплекс наиболее распространенных актов Уполномоченных по правам человека. К ним

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т.2. – С.192.

² См.: Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. – Саратов: Изд. ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. – С.279.

относятся: акты-представления, запросы, поручения, заключение, заявление, обращение, доклады (ежегодные, специальные) и иные. В работе исследуется правовая природа каждого из указанных видов актов. В том числе отмечается, что:

а) акты-представления Уполномоченных носят исключительно рекомендательный характер; содержат в себе предложение о способе разрешения дела;

б) запросы Уполномоченных носят вспомогательный характер и предназначены для обеспечения надлежащей доказательственной базы при установлении обстоятельств, подлежащих выяснению;

в) поручения Уполномоченных связаны с необходимостью проведения компетентными государственными учреждениями юридически значимых действий или оказанием содействия Уполномоченным для решения поставленных им задач;

г) заключения Уполномоченных содержат рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению указанных прав и свобод; при этом возникает обязанность соответствующего адресата принять адекватные меры и сообщить об этом Уполномоченным;

д) заявления Уполномоченных не содержат прямых предписаний и рекомендаций по устранению допущенных нарушений прав и свобод человека и гражданина, являются средством привлечения внимания общественности к какой-либо проблеме, связанной с возможными ограничениями либо нарушениями прав и свобод человека и гражданина;

е) обращения Уполномоченных также носят рекомендательный характер, однако, могут содержать конкретные предложения о возможных способах восстановления нарушенного права, исходя из компетенции соответствующего государственного органа или должностного лица; имеют гибкую юридическую форму; могут быть направлены компетентным властным субъектам и вне связи с нарушением прав и свобод человека и гражданина;

ж) доклады Уполномоченных содержат общую оценку и информацию о состоянии и проблемах в области прав и свобод человека, возможных мерах по их восстановлению, а также предложения по совершенствованию текущего законодательства в Российской Федерации.

Во втором параграфе второй главы «Форма, структура и содержание актов уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах» отмечается, что правовое государство для выполнения своей основной функции – защиты и охраны прав и свобод граждан - должно иметь систему средств, процедур, механизмов, институтов, гарантирующих конституционный статус личности.

Составной частью, указанной системы выступает издание правовых актов уполномоченными органами и должностными лицами государства, направленных на охрану и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина либо на установление деловых и конструктивных отношений граждан с органами власти и администрацией.

Специфические черты подобных правовых актов, их форма, структура и содержание предопределяются особенностями правового положения государственно-властных субъектов, а также основными направлениями их деятельности. Это замечание в полной мере относится и к Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и её субъектах.

Сопоставительный анализ основных направлений деятельности Уполномоченных в Российской Федерации и её субъектах позволил выделить основные разновидности их актов и установить особенности формы, структуры и содержания последних.

В частности, **обращения, заключения и ходатайства** направляются Уполномоченными властным субъектам – должностным лицам, государственным органам и органам местного самоуправления. Если обращения, заключения и ходатайства Уполномоченного в Российской Федерации в защиту прав и свобод граждан направляются главным образом федеральным органам государственной власти, то обращения, заключения и ходатайства Уполномоченных в субъектах Российской Федерации направляются высшим должностным лицам субъекта, в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, в прокуратуру, органы судебной власти (федеральные, конституционные или уставные суды).

Заключения, обращения и ходатайства Уполномоченных, содержащие аналитическую информацию о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, о конкретных случаях массового и грубого нарушения прав граждан, а также замечания и предложения общего характера, относящиеся к проблеме обеспечения прав и свобод, совершенствования законодательства и административных процедур, также могут направляться в федеральные органы исполнительной власти, их территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации, в исполнительные органы власти субъектов, к чьей компетенции отнесены вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Заключения Уполномоченных как разновидность правоприменительных актов имеет установленную форму (это письменный документ) и структуру.

Так, по мнению автора, структуру заключения Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её регионах составляют следующие элементы: наименование должностного лица, принявшего заключение (на федеральном уровне Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации; на региональном – Уполномоченный по правам человека в том субъекте Российской Федерации, который учредил данный институт); установленные факты нарушения прав и свобод человека и гражданина; определение конкретных прав и обязанностей человека и гражданина и их правовые источники; нормы права в области прав человека, подлежащие применению; сформулированные рекомендации, способы и меры, необходимые для восстановления нарушенных прав и свобод; адресаты в лице государственного органа, органа местного самоуправления

или должностное лицо, в решениях или действиях (бездействии) которых они обнаружат нарушение прав и свобод граждан; реквизиты (номер, название, дата принятия или отсылки).

Для придания гласности заключению, принятому Уполномоченными в ходе рассмотрения жалобы либо факта нарушения прав и свобод гражданина, они вправе опубликовать его в средствах массовой информации.

Также диссертант отмечает, что **обращения и ходатайства** Уполномоченных по правам человека имеют форму, структуру и содержание следующего характера: наименование документа (например, обращение в защиту прав инвалидов ВОВ, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания); адресат в лице конкретного должностного лица (например, обращение в защиту прав инвалидов ВОВ, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, адресованное министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации); установленные факты нарушения прав и свобод человека и гражданина; анализ различных материалов и информации по проблеме нарушения; предложения (рекомендации) решения проблемы, направленные на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина; реквизиты, включая дату и подпись Уполномоченного (федерального или регионального).

Вместе с тем, по мнению автора, следует иметь в виду, что обращения Уполномоченных в иные государственные органы могут облекаться в форму запроса, ходатайства или жалобы, требования к которым устанавливаются иными законодательными актами в Российской Федерации.

Что касается формы, структуры и содержания таких актов Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации или соответствующем субъекте как **предложения**, то по мнению автора можно выделить следующие элементы: наименование документа; адресат, как правило, в лице конкретного должностного лица государственного органа; содержание, включающее предложения, направленные на разрешение проблемы; дата и подпись Уполномоченного (федерального, региональных).

Однако, как считает диссертант, анализ предложений Уполномоченных по правам человека дает основание говорить о том, что не все отмеченные акты имеют одинаковую структуру и содержание. Например, если предложение Уполномоченного касается внесения изменений и дополнений в какой-либо закон, то структура может включать такой элемент, как проект закона о внесении изменений и дополнений в тот или иной правовой акт.

Также, по мнению автора, важной формой реагирования, которая присуща всем Уполномоченным в Российской Федерации и её регионах является **ежегодный доклад** парламенту. В частности, анализ ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации позволяет сделать вывод диссертанту, что их структура включает: наименование документа (например, доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2004 году); преамбулу; количество, поступивших жалоб и обращений за текущий год;

анализ и обобщение итогов рассмотрения жалоб; перечень приоритетных задач на последующий год.

В случае необходимости для привлечения особого внимания к отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный имеет право направить **специальный доклад** в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Специальные доклады по отдельным конкретным вопросам также могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в "Российской газете" либо в других изданиях.

Существенным, по мнению диссертанта, является и то, что негативная позиция по отношению к Уполномоченным со стороны отдельных государственных органов, учреждений и должностных лиц также может найти отражение в соответствующем разделе его годового доклада.

Доклад может включать приложение, в котором приводятся соответствующие статистические данные, таблицы, а также отражается состояние бюджета аппарата Уполномоченных на текущий период. В докладах содержится краткое изложение проблем в сфере государственного управления. Как правило, сведения личного характера, позволяющие идентифицировать лиц, участвующих в процессе расследования в них не указываются.

Один из наиболее значимых аспектов ежегодных докладов, по мнению автора, состоит в том, что решения, рекомендации, предложения Уполномоченных представляются на рассмотрение широкой общественности. Ежегодный доклад может рассматриваться в качестве формы отчета Уполномоченных в Российской Федерации и её регионах о своей деятельности перед общественностью.

Однако, как отмечает диссертант в субъектах Российской Федерации существует своя специфика. Так, например, Закон Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» не определяет правовые последствия направления им докладов Президенту Республики Татарстан, Государственному Совету Республики Татарстан, Кабинету Министров Республики Татарстан, Конституционному суду Республики Татарстан, Верховному суду Республики Татарстан, Арбитражному суду Республики Татарстан, Прокурору Республики Татарстан. В Законе Республики Татарстан также отсутствуют нормы об изложении основных положений ежегодного доклада Уполномоченным на заседаниях Государственного Совета Республики Татарстан, хотя это представляется естественной необходимостью в ряде законов за рубежом.

В свою очередь, Уполномоченный в Республике Татарстан может направлять в Государственный Совет специальные доклады, содержащие фактические и юридические обоснования принятых им решений, выводы и рекомендации по отдельным правозащитным проблемам. По этому поводу диссертант считает, что норма, позволяющая направлять в Государственный Совет Республики Татарстан специальные доклады, является важным элементом оперативного реагирования на негативные ситуации в области

прав и свобод человека и гражданина. Специальные доклады Уполномоченный может направлять также любым учреждениям и организациям на территории Республики Татарстан.

В заключении параграфа диссертант отмечает, что необходимо более четко урегулировать законодательство об Уполномоченных по вопросам формы и содержания актов Уполномоченных. В частности, автором предлагается внести в соответствующие законы о статусе Уполномоченных в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации отдельные разделы (главы) о правовых актах Уполномоченных, включающие в обязательном порядке следующие положения: о видах актов Уполномоченных; о порядке их принятия; об общих требованиях, предъявляемых к актам Уполномоченных; о сведениях, излагаемых в них; о порядке их опубликования или ином способе доведения до сведения общественности; сроках исполнения; о последствиях неисполнения; об исправлении неточностей; о разъяснении актов Уполномоченных и некоторые другие.

В третьем параграфе второй главы «Механизм и гарантии реализации актов Уполномоченных по правам человека (на примере Российской Федерации и Республики Татарстан)» анализируются различные факторы, как содержательного, так и технико-юридического плана, влияющие на механизм реализации актов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и её субъектах. К ним относятся: социальное назначение данного института в Российской Федерации и её регионах; особый характер взаимоотношений с органами государственной власти, основанный на принципе их независимости и неподотчетности; специфические способы и методы деятельности Уполномоченных; функционирование в условиях федеративной организации государственной власти и некоторые другие.

В диссертационном исследовании отмечается, что специфичная природа актов Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её регионах, предопределяет и особенности механизма их реализации.

Так, акты, принимаемые Уполномоченными по правам человека (федеральным, региональными) являются средством реализации их полномочий; законодательная власть Российской Федерации и её регионов самостоятельно определяют основания, порядок принятия и виды актов Уполномоченных; круг государственных органов и должностных лиц, которым они могут быть направлены; носят рекомендательный характер и одновременно влекут за собой определенные юридические последствия; не являются общеобязательными для исполнения теми, кому они направляются, хотя соответствующие законодательные акты могут предусматривать конкретные сроки для ответа и письменное уведомление о принятых мерах; имеют письменную форму, которая произвольно устанавливается каждым из Уполномоченных, а также необходимые атрибуты; их исполнение обеспечивается не столько государственным принуждением, сколько

моральным авторитетом должности Уполномоченных, поскольку они по закону не располагают императивными правовыми средствами воздействия на соответствующие государственные органы и должностные лица, нарушающие права граждан. Последняя особенность актов, на наш взгляд, противоречит специфике правоприменительных актов и лишает Уполномоченных одной из гарантий реализации их полномочий. Учитывая вышеизложенные особенности, считаем возможным дополнить существующую классификацию правоприменительных актов такой разновидностью, как акты реагирования Уполномоченных.

В данном параграфе также выявляются характерные черты механизма реализации отдельных актов Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её субъектах (в Республике Татарстан), в перечень которых входят заключения, обращения, заявления, ходатайства, доклады (ежегодные и специальные) и представления.

Диссертант также анализирует существующие гарантии реализации актов Уполномоченных в Российской Федерации и её регионах. Для их усиления предлагается установить: обязательность исполнения всеми адресатами содержащихся в актах Уполномоченных предложений и рекомендаций; предусмотреть административную ответственность должностных лиц за неисполнение актов Уполномоченных по правам человека; установить законодательные сроки, в течение которых должностные лица обязаны отреагировать (предоставить информацию, уведомить о выполнении) на акты Уполномоченных по правам человека.

В заключении диссертационной работы подведены итоги исследования.

Основные положения диссертации нашли отражения в следующих публикациях:

1. Амосов К.М. Правовые основы института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации (на примере РТ) /К.М. Амосов// Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 4. – Казань: Центр инновационных технологий, 2003. – С. 112-118.
2. Амосов К.М. Права и обязанности Уполномоченного по правам человека в региональном законодательном процессе /К.М. Амосов // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 6. /Под ред. Р.М. Валеева. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2005. – С. 39-42.
3. Амосов К.М. Форма, структура и содержание правовых актов Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах /К.М. Амосов // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 7. /Под ред. Р.М. Валеева. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. – С. 17-31.

